



Construir Equidad desde la Infancia y la Adolescencia en Iberoamérica

Preparado por:

CEPAL • UNICEF • SECIB

En colaboración con:

FNUAP • OIT • OPS/OMS • PNUD • UNESCO

IICA • OEA • OEI • OIJ

Distr.
GENERAL

LC/G.2144
Septiembre 2001

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
SECIB	Secretaría de Cooperación Iberoamericana
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OPS/OMS	Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
OEA	Organización de los Estados Americanos
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
OIJ	Organización Iberoamericana de la Juventud

Especiales agradecimientos a las siguientes instituciones:

Comité español para UNICEF
Fundación San Benito de Alcántara

La preparación de este documento fue coordinada por José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. La redacción del mismo estuvo a cargo de Arturo León y Ernesto Espíndola, de la División de Desarrollo Social de la CEPAL y Leonardo Garnier, consultor de UNICEF.

En la revisión final del documento participaron María Elisa Bernal, Asistente Especial de la Secretaría de la Comisión, Rolando Franco, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, y Claudio Sepúlveda, Director Regional Adjunto para América Latina y el Caribe de UNICEF.

Colaboraron también Ximena de la Barra, María Jesús Conde, Garren Lumpkin y Gladys Acosta de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del UNICEF, Eliseo Cuadrao de OIT-IPEC, Helia Molina de OPS-OMS, Miguel Villa y Jorge Rodríguez de la División de Población de la CEPAL (CELADE), Silvia Calcagno e Isabel Hernández del Proyecto Regional de Bi-Alfabetización, División de Población de la CEPAL (CELADE), Paula Louzano, Juan Carlos Palafox y Mami Umayahara de UNESCO-OREALC y Yuri Chillán de la OIJ.

Copyright © CEPAL, Naciones Unidas, 2001.
UNICEF, 2001.
SECIB, 2001.


Todos los derechos reservados.
Impreso en Santiago de Chile

ÍNDICE

PRÓLOGO	7
INTRODUCCIÓN	
1. El Sistema Iberoamericano	9
2. Derechos y equidad	11
3. Contenido del documento	12
SECCIÓN I. PROGRESOS EN FAVOR DE LA INFANCIA Y DE LA ADOLESCENCIA DURANTE LOS AÑOS NOVENTA	15
1. Efectos movilizados de la Convención sobre los Derechos del Niño y de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia	16
2. Aumento de la esperanza de vida y reducción de la mortalidad	18
3. Mayor acceso al agua potable y al saneamiento	21
4. Logros en salud materna, en atención prenatal y del parto	23
5. Avances en materia de nutrición	24
6. Logros en materia de inmunización y vacunaciones	25
7. Avances en la educación	27
8. Progresos en la erradicación del trabajo infantil	29
9. Mayores esfuerzos en materia de gasto público social	30
SECCIÓN II. LAS DESIGUALDADES EN LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES EN IBEROAMÉRICA	33
1. Desigualdades en la esperanza de vida	34
2. El derecho de los niños a la vida y a la salud	35
3. El riesgo nutricional y el derecho de los niños a la nutrición y a la lactancia materna	46
4. Inequidades en el acceso a servicios de agua potable y saneamiento	51
5. Insuficiencias y desigualdades en el logro educativo de niños y adolescentes	54
6. Analfabetismo adulto	58

SECCIÓN III. NUEVOS DESAFÍOS PARA LA AGENDA SOCIAL IBEROAMERICANA	63
1. El derecho fundamental a un nombre y una nacionalidad	63
2. Adopciones	66
3. Desafíos prioritarios en la educación: Educación en la primera infancia	67
4. Calidad de la Educación	71
5. El rezago educacional entre los adolescentes	75
6. Algunos problemas en la adolescencia	77
7. Salud sexual y reproductiva en la adolescencia	78
8. El problema del SIDA	83
9. Embarazo precoz y embarazo no deseado	83
10. El trabajo infantil en Iberoamérica: magnitud y causas	84
11. Avances en materia de trabajo infantil en la última década	89
12. Lineamientos para la eliminación gradual de la explotación laboral infantil	91
13. La participación de niños y adolescentes	93
14. La violencia y el derecho a la convivencia familiar	94
15. El derecho a vivir en paz y la violencia que surge del conflicto armado	96
16. Migración	98
17. El derecho a una verdadera justicia penal juvenil	98
SECCIÓN IV. EL ENTORNO SOCIOECONÓMICO Y SU IMPACTO EN LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA	103
1. La insuficiencia del crecimiento económico	103
2. Magnitud y evolución reciente de la pobreza entre los niños y adolescentes	106
3. La transmisión intergeneracional de la pobreza y de las oportunidades de bienestar	109
SECCIÓN V. LA INVERSIÓN SOCIAL Y EL COSTO DE LAS OPORTUNIDADES PERDIDAS	115
1. La insuficiencia del gasto social en Iberoamérica	115
2. Hacia la recuperación de las oportunidades perdidas	119
3. La importancia económica del desarrollo temprano	121
4. La importancia de las inversiones educativas	123
5. La importancia económica de la salud	125
6. Cuando la ética y la eficiencia coinciden	127
SECCIÓN VI. CONCLUSIONES Y PRINCIPALES ÁREAS DE ACCIÓN	129
1. Conclusiones generales	129
2. Principales áreas de acción	131
BIBLIOGRAFÍA	137
ANEXO ESTADÍSTICO	141

Prólogo



La Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, reunida en Panamá en noviembre de 2000, consagró buena parte de sus deliberaciones al tema de la infancia y la adolescencia. Reconoció así, la importancia de sus derechos, claramente consagrados en la Convención de los Derechos del Niño, suscrita por todos los países iberoamericanos. Igualmente, identificó los problemas prioritarios que enfrentan los niños, niñas y adolescentes y consignó, en la Declaración de Panamá 2000 las estrategias orientadas a solucionarlos.

El establecimiento de tales prioridades hizo evidente la necesidad de efectuar una evaluación minuciosa y detallada de las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes iberoamericanos en las postrimerías del siglo XX. Acorde con lo anterior, los Jefes de Estado y de Gobierno consideraron indispensable la realización de un estudio que adelantara dicha evaluación, complementara las estrategias por ellos definidas y, lo que es tal vez más importante, estableciera metas concretas que permitan avanzar decididamente hacia el anhelado cumplimiento de los Derechos del Niño.

Acogiendo el llamado efectuado por la Décima Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en colaboración con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), ha preparado el estudio “Construir equidad desde la infancia y la adolescencia

en Iberoamérica” con la generosa y significativa participación de diversas organizaciones internacionales que se mencionan en este documento.

Del estudio surge un panorama ambivalente. Por una parte, la última década del siglo XX presenció notables avances en la superación de algunos de los problemas históricos que han afectado a la infancia y la adolescencia iberoamericana. Estos logros se han alcanzado especialmente en el ámbito de los derechos sociales, es decir, la salud, la nutrición y la educación, en gran medida como resultado de los estímulos surgidos de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia de 1990 y sus 27 metas específicas. Desafortunadamente, sin embargo, estos logros han estado acompañados por la persistencia de marcadas desigualdades entre países y entre grupos sociales al interior de ellos. Además, las tendencias del entorno generado por los modelos de desarrollo imperantes parecieran estar condicionando el acontecer económico social en el siglo XXI, limitando la consecución de mayores progresos en el corto, y quizás también mediano y largo plazo, impidiendo el retorno esperado de la inversión social realizada en los últimos años y acentuando las tendencias a la inequidad entre y dentro de los países. Para evitarlo, resulta imperativo otorgar mayor prioridad al cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y destinar más recursos a la inversión social en edades tempranas, con el fin de mejorar sustancialmente sus condiciones de vida y asegurar la igualdad de oportunidades.

Es claro entonces que los avances alcanzados sólo se consolidarán mediante nuevos y persistentes esfuerzos. De no ser así, no sólo tendremos menores ritmos de mejoramiento de las condiciones básicas de vida, asociadas a los derechos económicos, sino la insatisfacción creciente de los derechos civiles, políticos y culturales de los niños, niñas y adolescentes de Iberoamérica.

El estudio “Construir equidad desde la infancia y la adolescencia en Iberoamérica” constituye entonces una res-

puesta a la demanda emanada de la Décima Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, encabezada por la Presidenta de Panamá, señora Mireya Moscoso, y su objetivo es servir de sustento a las estrategias planteadas en la Declaración de Panamá. Es ahora indispensable que estas estrategias sean puestas en marcha en los diferentes países, para lograr así el cumplimiento efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes iberoamericanos. Ellos son nuestro futuro.

JOSÉ ANTONIO OCAMPO
Secretario Ejecutivo
CEPAL

PER ENGEBAK
Director Regional para América
Latina y el Caribe
UNICEF

JORGE ALBERTO LOZOYA
Secretario
SECIB

Introducción



1. El sistema iberoamericano

En los últimos años el desarrollo del sistema mundial de países ha visto emerger diferentes “bloques” o grupos de naciones como expresión concreta de un proceso de creciente organización innovadora en las relaciones entre comunidades y países. Este proceso ha tendido a reemplazar la visión “nacionalista” de las sociedades, prevalente durante el siglo XIX y buena parte del siglo XX, por otra de mayor integración en los planos político, económico y cultural.

Más reciente es el desarrollo de polos de agrupación de países basados principalmente en valores, patrones culturales e idiomáticos comunes, entre los cuales el sistema iberoamericano es probablemente una de las más connotadas versiones. Organizado formalmente en 1992 – con motivo de los 500 años de la llegada de Cristóbal

Colón a las Américas y, por tanto, de la irrupción de la imagen indígena en Europa, esto es, de una forma cultural totalmente independiente–, el sistema iberoamericano se ha dado, como expresión organizativa máxima, las Cumbres anuales de Jefes de Estado y de Gobierno. En su décima versión, en noviembre del año 2000, por iniciativa de la presidenta de Panamá, país sede, señora Mireya Moscoso, adoptó el tema de la infancia y la adolescencia como su eje central, en torno al cual una docena de reuniones ministeriales –de los distintos sectores– se abocaron a discutir sus relaciones específicas con ese tema. Las conclusiones finales, condensadas en la Declaración de Panamá (véase el recuadro I.2) expresan la visión de los mandatarios iberoamericanos al iniciarse el siglo XXI y son la base para una formulación estratégico-programática de largo aliento.

Recuadro I
IBEROAMÉRICA POR PAÍSES

Argentina	Ecuador	Panamá
Bolivia	El Salvador	Paraguay
Brasil	España	Perú
Chile	Guatemala	Portugal
Colombia	Honduras	República Dominicana
Costa Rica	México	Uruguay
Cuba	Nicaragua	Venezuela

En el contexto de esta preocupación explícita e integral por la niñez, y de su importancia para el desarrollo de toda sociedad, los Jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos solicitaron la cooperación de las distintas agencias de las Naciones Unidas, bajo la coordinación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), y en colaboración con

la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), para elaborar el presente documento, en que se presenta una evaluación de la situación actual de la infancia en estos países, cuyo objetivo es contribuir a la formulación estratégico-programática aludida, así como al diseño y cumplimiento de metas concretas que mejoren tanto la situación de la infancia, como la de las sociedades en su conjunto.

Recuadro II
**DECLARACIÓN DE LOS JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE LOS PAÍSES
IBEROAMERICANOS PARA UNA EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA INFANCIA**

Los Jefes de Estado y de Gobierno de los 21 países iberoamericanos, reunidos en la Ciudad de Panamá, en ocasión de la Décima Cumbre Iberoamericana, acuerdan solicitar a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) que, en coordinación con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), realice una evaluación de la situación actual de la infancia en Iberoamérica, a fin de identificar metas concretas,

que mejoren las tendencias actuales, en materia de educación, salud, servicios sanitarios y erradicación del trabajo infantil, entre otras.

Dicha evaluación apoyará la determinación de los compromisos que asumirán los países de nuestra región en el XXV Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en el próximo año, el cual tendrá el propósito de evaluar los avances y dar seguimiento a la Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el De-

sarrollo del Niño y el Plan de Acción aprobados en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia en 1990, así como definir en las Naciones Unidas una agenda en este ámbito, para los próximos años.

Ciudad de Panamá, a 18 de noviembre de 2000

2. Derechos y equidad

Para el futuro de las sociedades humanas, lo más importante son sus niños y niñas, porque su bienestar y progreso son la única garantía de desarrollo individual y colectivo. Gran parte de las oportunidades para toda la vida de la persona están determinadas por el modo como ella comienza. En Iberoamérica, la mayor preocupación de los ciudadanos de todas las condiciones socioeconómicas es asegurar el bienestar actual de sus hijos y el logro de condiciones que les garanticen un porvenir mejor que el que tuvieron sus padres. Todos esperan que la sociedad que los cobija —especialmente los gobiernos, pero también la sociedad civil— preste creciente atención a la educación, salud y protección de los niños, y a la vez facilite a sus padres acceso a mayores ingresos y condiciones para atenderlos.

Cuando la humanidad logró un acuerdo sobre los derechos básicos de todas las personas, se dio a la tarea de especificar el alcance de esos derechos respecto de los niños. En efecto, una vez aprobada la Declaración Universal de los Derechos Humanos y pactado su alcance en materia de derechos civiles y políticos, como también económicos, sociales y culturales, las naciones acometieron dos compromisos prioritarios: por una parte, condenar las modalidades extremas de discriminación y violación de los derechos humanos y por otra, establecer el marco normativo básico en materia de derechos de los niños y adolescentes de ambos sexos, como fundamento para la garantía y sostenibilidad de los derechos humanos. Nació así la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada en 1989 por las Naciones Unidas, que es el instrumento de derecho internacional de mayor universalidad, ratificado por todas las naciones iberoamericanas.

A partir de la Convención tiende a consolidarse una perspectiva de puesta en ejecución progresiva de los derechos de todos los niños y adolescentes, orientada a la protección integral y universal que compromete a toda la sociedad. En Iberoamérica, este cambio de enfoque ha impulsado la adopción de nuevos marcos normativos en favor de la niñez y de la adolescencia, consistentes con el enfoque de derechos. Los cambios legales e institucionales han derivado en el rechazo de las situaciones de violación o incumplimiento de derechos por parte de la sociedad, cuyos sistemas jurídicos empiezan a sancionar tales situaciones, dando así muestras de una exigibilidad con-

creta de los derechos. Ello ha conducido a la redefinición, todavía parcial, de las políticas públicas para lograr el cumplimiento efectivo de los derechos.

El enfoque de derechos concibe en forma sistémica cada una de las dimensiones del accionar humano. De acuerdo a este paradigma cada una de ellas comporta un conjunto indivisible de subdimensiones: socioasistenciales, económicas, políticas, culturales y cívicas. En el campo de las políticas sociales, la adopción de dicho enfoque implica sustituir las orientaciones que tradicionalmente han guiado las políticas públicas —especialmente la prestación de servicios sociales básicos—, y cuya formulación ha sido incompleta, dejando a menudo fuera de su preocupación importantes áreas o aspectos, como la formación de valores a través de los medios de comunicación masiva.

Como se aprecia a lo largo de este documento, los países iberoamericanos han venido avanzando en estos campos mediante procesos tendientes a garantizar el cumplimiento pleno de los derechos de sus niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, estos avances son aún insuficientes y, sobre todo, muy desiguales. Por lo general, las desigualdades y rezagos en el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia surgen como resultado de la autorreproducción de las grandes disparidades e inequidades que caracterizan la vida social, económica y política de nuestros países.

Como lo ha señalado la CEPAL, esta inequidad no es una particularidad exclusiva de la actual etapa, sino que ha caracterizado a la mayoría de los diversos modelos de desarrollo predominantes en los países iberoamericanos a lo largo de su historia. Es el reflejo de estructuras económicas, sociales, étnicas y de género altamente segmentadas, que se reproducen de una generación a la siguiente a través de múltiples canales. Por lo tanto, el eje del esfuerzo a realizar debe ser, precisamente, el romper los canales de reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad, incluidas las barreras de la discriminación por género y por etnia, que agravan sus efectos.

Al definir el logro de sociedades más equitativas y democráticas como el objetivo esencial del desarrollo, se

coloca en primer plano la vigencia de los derechos civiles y políticos, de los derechos económicos y sociales, y de los derechos culturales que responden a los valores de igualdad, solidaridad y no discriminación. Se resaltan, además, los valores de universalidad, indivisibilidad e interdependencia de este conjunto de derechos, cuya vigencia debe ser compatible con el grado de desarrollo alcanzado por cada sociedad. Se demanda asimismo el establecimiento de un ‘pacto fiscal’ que garantice el financiamiento requerido para el cumplimiento de los derechos, sin generar por ello presiones desequilibrantes sobre los agregados macroeconómicos, que vendrían eventualmente a poner en peligro la sostenibilidad de esos mismos derechos. La equidad, en este sentido, debe entenderse en relación con el establecimiento de metas que la sociedad sea efectivamente capaz de alcanzar, pero siempre como parte de esa ruta crítica que conduce al pleno y universal cumplimiento de los derechos.

No se logrará alcanzar mayores niveles de bienestar para el conjunto de la población y grados crecientes de equidad distributiva, sin avanzar significativamente en la consolidación de economías dinámicas y competitivas, pero ese dinamismo y esa competitividad no deben sustentarse en el uso extensivo y pobremente remunerado de la fuerza de trabajo, ni en la depredación de los recursos naturales y el medio ambiente. Por el contrario, la competitividad genuina debe apoyarse en un uso cada vez más sofisticado y mejor remunerado de los recursos

productivos con que cuentan los países iberoamericanos, de manera que se sienten las bases de un crecimiento que dependa y a su vez sustente un efectivo proceso de desarrollo socialmente equitativo, políticamente democrático y ambientalmente sostenible. La equidad y el desarrollo económico, con su dimensión de desarrollo sostenible, son, en este sentido, elementos de una misma estrategia integral. El desarrollo social no puede descansar exclusivamente en la política social; pero tampoco el crecimiento y la política económica pueden dejar de considerar los objetivos del desarrollo social, y las condiciones en que opera la política social. El ejercicio de la ciudadanía es, por su parte, no sólo un derecho en sí mismo, que contribuye como tal al bienestar, sino también el más efectivo canal para garantizar que los objetivos sociales del desarrollo estén representados en las decisiones públicas.

La importancia de este carácter integral del desarrollo, y de las políticas públicas en particular, se aprecia todavía con más claridad cuando la preocupación son las niñas, niños y adolescentes que forman el presente y prefiguran el futuro de estas sociedades. La satisfacción de los derechos, especialmente de las nuevas generaciones, no reconoce segmentaciones artificiales entre lo económico y lo social, entre sectores institucionales o programáticos, entre cortos, medianos y largos plazos. Tales segmentaciones atentan contra el avance decidido hacia el cumplimiento de los derechos de la infancia y de la adolescencia.

3. Contenido del documento

De acuerdo con el mandato de la Declaración de Panamá, este documento privilegia el cumplimiento de los derechos y el logro de la equidad como elementos estratégicos para lograr el bienestar de la infancia y la adolescencia y el desarrollo integral de las sociedades iberoamericanas. Su hilo conductor, expresado en las secciones que lo componen, es el siguiente:

En la primera sección se aprecia cómo, a pesar de las difíciles condiciones imperantes, durante la década pasada se realizaron progresos importantes en el bienestar de

la niñez iberoamericana y en el mejor cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes de la región. Estos logros muestran que, en efecto, es posible avanzar de manera sistemática y significativa en esta dirección.

Sin embargo, como se detalla en la segunda sección, persisten rezagos importantes y, en muchos casos, los logros alcanzados ocultan grandes disparidades tanto entre las situaciones que caracterizan a los distintos países como en las que se presentan al interior de los mismos.

En la tercera sección se presentan los avances y rezagos en torno a problemas emergentes y a otros que han resurgido con fuerza –antño menos visibles debido a la urgencia en atender otras prioridades– y que afectan a los niños, niñas y adolescentes de Iberoamérica, tales como la salud en la adolescencia, la calidad de la educación, la vulnerabilidad jurídica o los problemas de violencia y abuso sexual.

Pero los problemas y avances en las condiciones de vida de la niñez no pueden entenderse sin hacer explícita su relación con la evolución social y económica de las sociedades iberoamericanas, tema que se desarrolla en la cuarta sección, poniendo especial énfasis en aquellos elementos que explican la reproducción intergeneracional de las disparidades existentes y de la pobreza.

En la quinta sección se presenta un análisis de la inversión social dirigida a atender las necesidades y los derechos de la infancia y la adolescencia, poniendo un marcado acento en la importancia que estas inversiones revisten desde un punto de vista económico, para que se comprenda mejor el costo –y las consecuencias a menudo vitales– en que puede incurrir una sociedad cuando no satisface de manera adecuada esas necesidades y esos derechos.

Finalmente, se hace una síntesis y se recogen las principales conclusiones y reflexiones que se desprenden de las cinco secciones anteriores.

Construir Equidad desde la Infancia y la Adolescencia en Iberoamérica

[Regresar a Índice](#)

